Лобанова Елена Владимировна. Система налогообложения физических лиц и перспективы ее развития : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 1999 183 c. РГБ ОД, 61:99-8/653-2

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава I. Налогообложение физических лиц в условиях перехода к рыночной экономике 9

1. Сущность налогов и их роль в экономике переходного периода 9

2. Проблемы разработки взаимосвязанной системы налогов с физических лиц 29

Глава II. Анализ действующих налогов с физических лиц и перспективы их развития 50

1. Проблемы совершенствования подоходного налога 50

2. Развитие налогообложения имущества физических лиц 70

3. Перспективы налогообложения имущества, переходящего в порядке наследования или дарения 87

Глава III. Методы повышения государственного налогового контроля за доходами физических лиц в Российской Феде рации 99

1. Декларирование доходов и имущественных приобретений физических лиц как инструмент налогового контроля 99

2. Разработка предложений по предотвращению налоговых нарушений 113

Выводы и предложения 136

Литература 147

Приложения 162

**Введение к работе**

Социально-экономические реформы в России, привели к радикальным изменениям в жизни общества. У большинства населения формируются принципиально новые ценностные ориентиры. В результате либерализации цен, проведения быстрыми темпами приватизации государственной собственности, устранения административных ограничений, характерных для системы централизованного планирования и управления, были созданы необходимые условия для роста экономической активности части населения, увеличения их доходов.

Вместе с тем, развитие экономики в условиях переходного периода, связанное со снижением эффективности хозяйства и падением уровня производства, высокой инфляцией на старте экономических реформ, хроническим дефицитом госбюджета, обусловили существенное снижение уровня жизни значительной части населения. Реальная заработная плата, пенсии и пособия населению сократились. Уровень денежных доходов населения в настоящее время примерно на 40 % ниже, чем в 1991 году. Возникла массовая бедность, число граждан, имеющих доходы ниже прожиточного минимума, составляет около четверти общей численности населения. Усилилась дифференциация доходов , резко обозначилась нелегальная и нетрудовая основа имущественного и цоциального неравенства, ослабли стимулы к созидательному труду.

Адекватно происходящим социально-экономическим процессам должна меняться и система налогообложения физических лиц. Новому этапу развития экономики страны должна соответствовать налоговая система, учитывающая сегодняшний уровень социально-экономического развития страны. Такой налоговой системы у нас пока нет.

Объясняется это несовершенством государственной политики в области налогов с населения. В частности, представляется ошибочным тезис о переносе основной тяжести налогового бремени с предприятий на физических лиц. Современное состояние налоговой системы не удовлетворяет ни государство, ни предприятия, ни население. При этом крайне запутанным остается налоговое законодательство. Ни какие поправки, дополнения и изменения законодательных и нормативных актов по взиманию налогов не меняют существа дела. Несмотря на введение жестких административных мер, недоимка в бюджет растет. Одной из причин многолетней задержки с принятием Налогового Кодекса является ненаучное, без должного теоретического обоснования и системного подхода построение налогообложения. Современная налоговая система не учитывает взаимной системной зависимости экономических интересов государства, предприятий и населения.

Намеченные Правительством и Центральным банком РФ первоочередные меры по стабилизации социально-экономического положения в стране в очередной раз реализуются бессистемно, в спешном порядке и без какого-либо теоретического обоснования.^ Справедливо отмечается, что в текущем году произошло качественное ухудшение социально-экономической ситуации. Усилилось падение уровня жизни населения. Вместе с тем, в перечне мер по нормализации условий жизни населения ничего не говорится о необходимости ослабления налогового гнета с физических лиц. Мерами по упрощению и реструктуризации налоговой системы установлены новые ставки прогрессии подоходного налога с одновременным повышением необлагаемого минимума дохода и суммы дохода, превышение которого облагается по максимальной ставке. Для доходов, полученных в результате вторичной занятости, установлена единая

Коммерсанте» 200, 27 октября 1998 года

ставка подоходного налога, с уплатой налога у источника дохода. Ставки подоходного налога и условия его взимания количественно не увязаны фактом падения уровня жизни населения. Данные меры в законодательном плане не согласуются с нормативными актами о декларировании доходов, о государственном контроле за соответствием крупных расходов на потребление фактически получаемым физическими лицами доходам, о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем.

Сегодня очевидна потребность обращения к теоретическим основам налогов, правильному использованию зарубежной практики налогообложения и их приложению к специфическим российским социально-экономическим условиям переходного периода. Фундаментальных теоретических работ на эту тему пока не имеется.

Недостаточная теоретическая и практическая разработка проблем формирования системы налогообложения физических лиц и перспектив ее развития в условиях перехода к рыночной экономике определяют актуальность выбранной темы исследования.

Цель диссертациисостоит в исследовании возможностей построения эффективной системы налогообложения физических лиц и определении перспектив ее развития с учетом мер государства по поддержанию жизненного уровня населения и обеспечению его социальной защиты. В соответствии с поставленной целью исследования автором диссертации сформулированы и решались следующие основные задачи:

выявление роли налогообложения физических лиц в условиях пе-

рехода к рыночной экономике;

разработка концепции взаимосвязанной системы налогов с физи-

ческих лиц;

анализ действующих налогов с физических лиц с целью выработ-

ки предложений по совершенствованию их развития;

обоснование практических предложений по налогообложению имущества, переходящего в порядке наследования или дарения;

обоснование наиболее эффективных методов государственного налогового контроля за доходами физических лиц.

Предметом исследования^вляется система налогообложения физических лиц в переходный период развития российской экономики.

Объектом исследования выступают финансовые отношения государства, предприятий и населения в процессе налогообложения физических лиц.

Теоретическую и методологическую основу диссертационного исследования составляют труды отечественных и зарубежных экономистов, законодательные и нормативные акты по финансовым вопросам, материалы отечественной и зарубежной периодической печати, статистические ежегодники.

В своем исследовании диссертант опирался на труды классиков политэкономии, в том числе А.Смита, К.Маркса, Д.Кейнса, современные учебники и монографии Д.Гэлбройта, П.Самуэльсона, К.Р.Макконела, С.Л.Брю и др., на монографии по налогам ведущих российских ученых В.Н.Твердохлебова, А.Соколова, Ф.А.Менькова.

Использовались монографические и периодические публикации по общим проблемам финансов, бюджета и налогов современных российских ученых: Абалкина Л.И., Аллахвердяна Д.А., Бирмана A.M., Вознесенского Э.А., Воронина Ю., Горского И.В., Дробозиной Л.А., Коломина Е.В., Кор-неевой Р.Ф., Лушина СИ., Молякова Д.С., Павловой Л.П., Панскова В.Г., Родионовой В.М., Романовского М.В., Сенчагова Д.Г., Ситаряна С.А., Черника Д.Г. и др.

Научная новизна диссертации состоит в том, что впервые в отечественной науке сделана попытка разработать целостную концепцию налогообложения физических лиц, применительно к условиям переходного периода развития отечественной экономики с учетом социально-экономического положения населения. Под концепцией налогообложения физических лиц в диссертации понимается изложение возможностей совершенствования взаимосвязанной системы налогов, исходя из их сущности, функций, принципов, форм и методов взимания. Именно такая логическая предпосылка стала основой для определения последовательности изложения материалов диссертационного исследования. Основной руководящей идеей для диссертационного исследования автор считает необходимость рассмотрения всех элементов налогов (категория налогоплательщика, объект налогообложения, налоговая ставка, порядок исчисления, сроки уплаты, налоговые льготы) с учетом единства их экономической сути, принципов и механизмов взимания в рамках требований к системе налогообложения физических лиц в целом. Разработаны новые для отечественной науки и хозяйственной практики предложения по совершенствованию подоходного и имущественного налогообложения, налогообложения имущества, переходящего в порядке наследования или дарения. Экономически обосновано использование такого сравнительно нового финансового инструмента, как декларирование имущественных приобретений налогоплательщиками, повышающее результативность финансового контроля за налогооблагаемыми доходами физических лиц.

Практическая значимость диссертации состоит в том, что разработанные автором предложения и рекомендации по совершенствованию системы налогообложения физических лиц и перспективам ее развития способствуют созданию новой системы налогообложения физических лиц, применительно к специфическим российским социально-экономическим

условиям современного периода развития экономики с учетом предусмотренных государством мер по поддержанию жизненного уровня населения и обеспечению его социальной защиты.

Структура работы определена целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованной литературы и приложений.

## Сущность налогов и их роль в экономике переходного периода

Исследование возможностей построения эффективной системы налогообложения физических лиц начнем с определения сущности налогов и их функций, которые они могут выполнять в условиях перехода к рыночной экономике. Необходимость именно такого подхода вызвана не только слабой результативностью действующей в России налоговой системы.

За годы реформ практические действия, государства в области налогообложения граждан привели к известному расхождению сути принятых мер от тех методов и задач, которые соответствовали бы сущности налогов как экономической категории.

Игнорировались труды классиков политэкономии по вопросам теории налогов, что привело к несовершенству принятого налогового законодательства, его противоречивости и нестабильности. В результате, действующая система налогообложения граждан стала не соответствовать сложившимся социально-экономическим условиям переходного этапа развития отечественной экономики.

Достаточно сказать, что налогообложение физических лиц в настоящее время регулируется примерно 150 нормативными актами, часто противоречащими друг другу, среди которых законы и указы Президента, постановления правительства, письма и инструкции Госналогслужбы. При этом нормативная база налогообложения постоянно растет, вступает в противоречия с законодательством других сфер жизни общества, и часто просто запутана, так как не имеет должного теоретического обоснования.

Рядовой налогоплательщик практически лишен возможности ознакомиться и разобраться в таком массиве регламентирующих документов, особенно с внутренними ведомственными актами Госналогслужбы, и поэтому нередко оказывается в бесправном положении.

Несмотря на создание в России специальной Федеральной службы налоговой полиции (ФСНП) за последние два года масштабы уклонения от уплаты налогов выросли в три раза. В приложении 1 приводятся статистические сведения о результатах выполнения органами налоговой полиции правоохранительных задач, вытекающих из Закона Российской Федерации «О Федеральных органах налоговой полиции», в 1995-1997 гг.

Как видно из приложения 1 количество налоговых преступлений и правонарушений всех видов несмотря на усилия налоговой полиции постоянно растет, что подтверждает несовершенство налогообложения в стране. Недостаточна деятельность государства в обеспечении законодательной базы.

Во-первых, новый Уголовный кодекс перестал считать налоговым преступлением многое из того, что попадало в этот разряд еще годом раньше. Во-вторых, новый закон о судебно-исполнительной системе (вводящий институт судебных приставов) отнял у налоговых полицейских право взыскивать недоимки через конфискацию и продажу собственности. Зато система приставов будет развертываться еще целых три года.

Недостаточно принято мер для обеспечения безопасности работников налоговых органов и органов налоговой полиции. Количество зафиксированных фактов противоправных посягательств в отношении сотрудников налоговых органов и налоговой полиции растет.

Приведение действующего налогового законодательства в соответствие с экономической сущностью налогов является первым необходимым условием построения эффективной системы налогообложения физических лиц.

Налоги представляют собою обязательные платежи, взимаемые государством с физических и юридических лиц, в государственный или местный бюджеты. Исторически они возникают с разделением общества на классы и появлением государства.

С развитием государственности менялась и роль налогов в обществе, а также взгляды экономистов на их сущность.

А. Смит, приверженец принципа активности человека и экономических законов в стимулировании развития рынка, писал, что, «... человек обычно рассматривается государственными деятелями и прожектами (т.е. политиками) как некий материал для политической механики». Экономисты, сторонники такой концепции полагали, ,что нужны лишь минимальные, легкие налоги и терпимость в управлении: все остальное сделает естественный ход вещей. Таким образом они недооценивали регулирующей роли государства.

Впервые обратил внимание на роль государства в регулировании экономики посредством налогов А. Кейнс. По его мнению рыночная экономика не в состоянии преодолеть кризис (спады производства, безработицу и т.п.) без помощи государства. Налоговая политика, по нашему мнению, справедливо считается неотъемлемой частью политики государства. Правильность такого теоретического подхода к построению действенных налоговых систем подтверждена мировой практикой.

Несколько поколений российских экономистов обучались в духе определения сущности и назначения налогов данного К. Марксом «В налогах, - писал он, - воплощено экономически выраженное существование государства. Чиновники и попы, солдаты и балетные танцовщицы, школьные учителя и полицейские, греческие музеи и готические башни, цивильный лист и табель о рангах - все эти сказочные создания в зародыше покоятся в одном общем семени - в налогах.». ) Действительно, для функционирования государства налоги необходимы.

Однако в данном определении отражена одна только фискальная сторона сущности налогов. Являясь исходной и первичной она давно уже не выступает как единственная. Определение сущности налогов, данное К. Марксом было сформулировано полтора века назад в условиях раннего капитализма. Достаточная для своего времени, сегодня она уже далеко не исчерпывает всей сущности налогов в современном экономическом обществе с развивающейся рыночной системой хозяйствования.

## Проблемы совершенствования подоходного налога

В странах с развитой рыночной экономикой доля подоходного налога в общей сумме поступлений в бюджет составляет: в США - 60 %, Великобритании, Швеции и Швейцарии - 40 %, во Франции -17 % (во Франции источником доходов бюджета в большей степени служат налоги не на доходы, а на потребление. В постсоциалистических странах подоходные налоги с населения в общих налоговых поступлениях составляют, примерно, 30 %, а вместе с взносами на социальное страхование взимаемых на общей с подоходным налогом основе - 55 %. Решающая доля подоходного налога в системе налогообложения населения обусловлена рядом обстоятельств. Прежде всего, следует отметить, что подоходный налог исчисляется с действительно полученного дохода конкретного налогоплательщика. В отличии от налогов на землю, на имущество, где налог устанавливается на основе усредненного дохода, который может быть получен в данных экономических условиях.

Во-вторых, подоходный налог на личные доходы в гораздо меньшей степени влияет на объем ресурсов, направляемых на инвестиции, что присуще налогообложению прибыли. Следовательно, стимулирование развития производства в большей степени связано с переносом налогового акцента на конечные личные доходы.

В-третьих, изменение доли подоходного налога в системе налогообложения позволяет государству, выполняя свою регулирующую роль, полнее реализовать функции налогов с населения.

Подоходный налог с физических лиц отражает отношения между государством и физическими лицами по поводу перераспределения части их доходов в распоряжение государства. Он представляет собой обязательный безэквивалентный платеж из личных доходов граждан, поступающий в государственный бюджет для удовлетворения общественных потребностей и выражающий определенные экономические отношения.

Определенный экономический интерес представляет широко освещаемая в учебной и монографической литературе социалистической России теория «возвратного характера налогов при социализме». 1 Конечно, дело не в социализме или капитализме, а в самой сущности налога, который вносится без права плательщика на встречное движение

Финансово-кредитный словарь, т. II, М.: Финансы и статистика, 1986, с. 260 финансовых ресурсов от государства. Это, конечно, не означает, что население не вправе требовать от правительства объяснения на какие именно цели тратятся их налоги. Но отдельное физическое лицо не вправе требовать эквивалента в сумме уплаченных им налогов.

То обстоятельство, что процесс принудительного отчуждения налога имеет одностороннее движение стоимости (от налогоплательщика к государству) без эквивалентного обмена хорошо понимали многие экономисты еще в первые годы советской власти. Так, например, А.Тривус по этому вопросу писал, что «... налог представляет собой принудительное изъятие от плательщика некоторого количества материальных благ без соответствующего эквивалента». В современных социально-экономических условиях принудительный характер взимания подоходного налога не должен быть основанием для бесконтрольного его использования государством. Благодаря подоходному налогу происходит перераспределение части доходов, прежде всего высоких, в пользу нуждающихся в дополнительных средствах категорий населения и в интересах общества в целом, для того, чтобы более или менее сгладить степень неравенства в доходах.

Налоговая политика проводимая государством, как было показано в первой главе диссертации, не должна допускать резкого разграничения между «бедными» и «богатыми» слоями населения, поскольку такая социальная политика во всем мире приводит к социальным взрывам.

Можно ли теоретически определить, когда разрыв между богатыми и бедными начинает грозить социальными потрясениями общества? В работах зарубежных авторов по экономической статистике имеется соответствующий метод измерения. Суть его в определении соотношения

Тривус А. Налоги как орудие экономической политики. Баку, 1925, с.32 во сколько раз доходы 10 % самых богатых больше доходов 10 % самых бедных. Такое отношение уровня душевого дохода с наивысшими доходами к уровню душевого дохода и наименьшими доходами называется децильным коэффициентом.

В США этот «коэффициент расслоения» составляет 14, в Швеции -I 1, в Германии - 7. В конце 80-х годов в СССР он равнялся 3-4, в 1991 г. -5-6, в 1 992 г. по СНГ - 7-8. В России в 1998 г. разрыв между доходами 10% самых богатых и 10% самых бедных увеличился до 13 раз. Названный показатель быстро прогрессирует в России.

Насколько этот показатель верно отражает реальную ситуацию? Для ответа на этот вопрос необходимо посмотреть кто по статистике попадает в эти 10 % беднейших и богатых. В странах с развитой экономикой все граждане заполняют декларации о своих доходах. Имеется хорошо налаженный контроль за доходами физических лиц.

## Декларирование доходов и имущественных приобретений физических лиц как инструмент налогового контроля

В современной мировой налоговой практике используются две системы построения подоходного налога. При так называемой «глобальной» системе налог взимается с совокупного дохода независимо от источника поступления. «Шедулярная» система предусматривает предварительное деление дохода по источникам его происхождения (заработная плата, рента, дивиденды, процент и др.), затем каждый из видов дохода облагается по соответствующей ставке налога.

Законодательство Российской Федерации не предусматривает деления доходов на фундированные (пассивные) и нефундированные (активные), т.е. на доходы от имущества, и доходы от производственной деятельности; доходы, полученные из разных источников (совокупный до- ход), облагаются налогом по единым ставкам. Применяется «глобальная» или иначе - синтезированная система налогообложения.

До 1992 г. в Российской Федерации существовала зависимость ставки налогов на доходы от их источников. Различалось получение доходов от следующих источников:, за выполнение трудовых обязанностей, - по одним ставкам; за работу по совместительству - по другим, авторские вознаграждения - по третьим и т.п. Следовательно, действовала шедулярная система, хотя она официально так не называлась. Начиная с 1 января 1992 г. вступил в действие закон РСФСР «О подоходном налоге с физических лиц», который внес существенные изменения в порядок определения подоходного налога, уплачиваемого гражданами. Исчисление налога стало производиться по единой шкале ставок от суммы годового дохода, независимо от его источников.

Шедулярная система обладает рядом положительных черт. Она упрощает учет доходов и исчисление с них налогов, не требует от работников налоговых служб высокой квалификации (но требует большой их численности). Шедулярная система уменьшает возможность сокрытия доходов и сводит к минимуму вмешательство налоговых органов в личную жизнь налогоплательщика. Шедулярную систему используют государства, пытающиеся внедрить идеи «социальной справедливости» в налогообложении, так как при этом каждый вид дохода облагается дифференцировано.